

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

TOMAS R. FERNANDEZ

Catedrático de Derecho Administrativo

1. La reciente reestructuración, reforma, remodelación o como quiera llamársela, de los órganos superiores de la Administración del Estado (Real Decreto 1.558/1977, de 4 de julio) ha levantado una polémica tan desmedrada que resultaría simplemente grotesca, si no fuera porque sus resultados tienen, también, mucho de lamentables.

2. Lamentable es, en efecto, la inmadurez política demostrada en este caso concreto por quienes aprovecharon la ocasión para izar la bandera de sus convicciones democráticas exigiendo la intervención de las Cortes recién elegidas para aprobar una operación tan inocente, en principio, como la de actuar sobre la superestructura de la Administración del Estado para variar la disposición de algunas de las piezas de mecano, cosa que se realiza de modo más bien rutinario en todos los Estados democráticos sin ningún "estrucendo legislativo" con motivo de la constitución de un nuevo Gobierno. Quienes así actuaron pusieron en evidencia su ignorancia de que nuestro "hecho diferencial" no radicaba en este supuesto en que la mal llamada reforma se realizara por el propio Gobierno sin contar con el órgano legislativo, pues el hacerlo así es práctica habitual en el Derecho Comparado, como lo fue entre nosotros en otras épocas, sino, justamente, en lo contrario, es decir, en que el ordenamiento jurídico español vigente (dicho en el lenguaje "progre" convencional, las leyes de la dictadura franquista), a diferencia de otros ordenamientos europeos, requería paradójicamente para tan modesta operación una Ley formal (artículo 3.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado: "Toda variación en el número, denominación y competencias de los diversos Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos se establecerá por Ley"), exigencia que ninguna razón institucional o de fondo acierta a justificar y que, contra toda lógica, introducía un innecesario factor adicional de rigidez en una estructura ya de por sí demasiado rígida.

3. Demostraron también ignorar —y esto es mucho más grave— que reformar la Administración Pública es algo bastante más complejo que actuar sobre su superestructura para cambiar de ubicación departamental determinadas unidades, modificar algunas denominaciones o, incluso, crear algún nuevo Ministerio, confusión esta en la que al propio Gobierno es imputable una parte de culpa, puesto que sólo tardamente, cuando ya se había iniciado la polémica, acertó a rectificar y a sustituir la palabra reforma, origen del equívoco, por la más apropiada de reestructuración, precisando que la verdadera reforma de la Administración con otros contenidos sustantivos (improvisados, por cierto, sobre pautas convencionales que producen la impresión de que han ido a buscarse por el nuevo ministro responsable de la cuestión en las amarillentas páginas de un tema de antiguo opositor) se abordaría más adelante.

3. Lamentable ha sido también, y en mayor grado, el espectáculo de la huelga de funcionarios que la polémica sobre la reforma desencadenó de inmediato.

Dejando a un lado los aspectos jocosos del tema (la huelga tuvo que disfrazarse de asamblea para poder alcanzar notoriedad, ya que de otro modo hubiera pasado inadvertida, supuesto que la burocracia española y el aparato administrativo en su conjunto llevan realmente cuatro años sin funcionar por falta del imprescindible impulso político; concretamente, desde la muerte de Carrero y el advenimiento del primer Gobierno Arias, fechas en las que se agota definitivamente la inercia del precedente desarrollismo tecnocrático arrumbado por la crisis económica), importa destacar aquí algunas características del fenómeno que han pasado prácticamente inadvertidas y que, sin embargo, va a haber que tener muy presentes en el futuro.

La huelga la protagonizaron externamente los interinos y contratados de los Departamentos presuntamente afectados por la reestructuración que se estaba gestando en demanda de estabilidad en el empleo, amenazada, a su juicio, por

dicha reestructuración. ¿Estaba justificada esta postura? Evidentemente, no. ¿Por qué?

En primer lugar, porque la operación, cuyos objetivos, aunque no su detalle, eran sobradamente conocidos de antemano, ni pretendían atentar contra la permanencia en el trabajo de los huelguistas ni, por su alcance, podría hacerlo, ya que, por mucho que se barajen y se revuelvan los naipes —y de eso se trataba—, siempre seguirán siendo cuarenta en la baraja española (aunque los órganos desaparezcan, las funciones permanecen).

Por lo demás, el Real Decreto-Ley 22/1967, de 30 de marzo, habla dado ya a interinos y contratados seguridades notables en forma de oposiciones restringidas (una versión nueva de las "oposiciones patrióticas", en este caso de la democracia, que, por cierto, están hipotecando el destino de las generaciones más jóvenes y que éstas no van a tardar en denunciar),

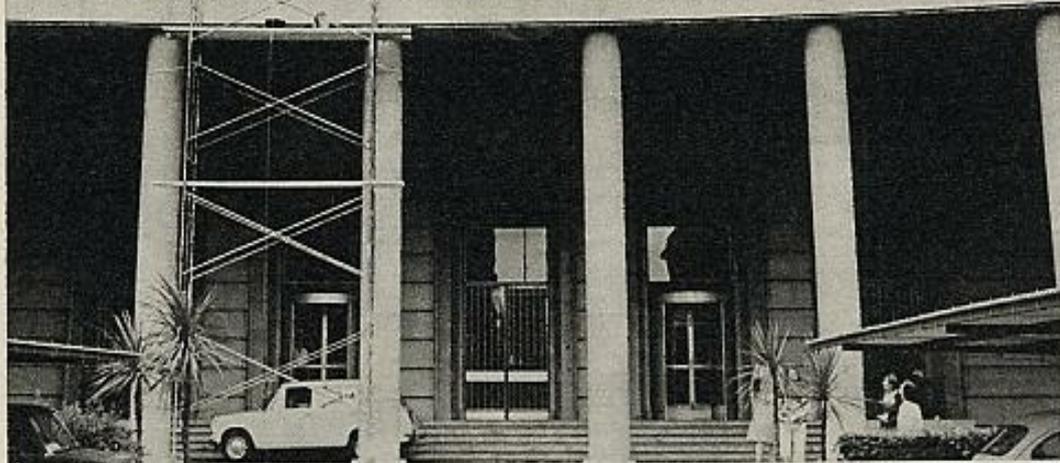
artificio más que suficiente para eliminar cualquier tipo de inquietud por el futuro.

En segundo lugar, porque, como es evidente hablando en términos de interés general (cosa que parece no interesar a nadie en estos momentos confusos del cambio), ningún interés particular o de grupo tiene derecho a impedir que se suprima lo innecesario o lo superfluo. Quiero decir sencillamente que, si la reestructuración amenazaba con suprimir organismos, todo lo que había que cuestionarse previamente para poder juzgarla con rectitud es si la permanencia de tales organismos estaba o no justificada. En este último caso, la reestructuración tenía que seguir adelante cayese quien cayese, porque los ciudadanos españoles no tenemos por qué seguir sufragando los gastos de una organización socialmente inútil, todo ello, naturalmente, sin perjuicio de buscar por otras vías una solución



El Ministerio de Gobernación cambió de nombre.

MINISTERIO DE CULTURA Y BIENESTAR



Reformar la Administración Pública es algo bastante más complejo que actuar sobre su superestructura para cambiar de ubicación determinadas unidades, modificar denominaciones o incluso crear algún nuevo Ministerio.

para las víctimas de la operación. Pretender imponer por la fuerza una solución favorable a un interés particular, todo lo atendible que se quiera, pero contrario al interés general, es una actitud radicalmente inadmisibles.

Lo peor no ha sido, sin embargo, la falta de justificación de la huelga, sino las fuerzas ocultas que la han movido, instrumentalizando de mala manera a su servicio a los siempre inquietos empleados inestables. No era a éstos, como ya hemos dicho, a quienes la reestructuración podía afectar, sino, más bien, a los funcionarios de determinados Cuerpos Especiales, que velan en la desaparición (o refundición, que a estos efectos viene a ser lo mismo) de los Departamentos sobre los que han venido ejerciendo pacíficamente un monopolio absoluto durante muchos años una amenaza cierta para su privilegiado **status**, bien sea por la temida dispersión de sus miembros en varios Departamentos diferentes (los grandes Cuerpos se han resistido siempre a la interministerialidad que la moderna Administración exige), bien por la llegada, igualmente temida, a la propia casa de otros competidores molestos desplazados a su vez de la que hasta entonces era la suya y ávidos por ello de recuperar posiciones.

En el fondo, eso es lo que estaba en juego y esos los personajes que desde la sombra han atizado el fuego y movilizad la opinión. Si se quieren pruebas, no hay más que comparar la posición crítica de la revista del Ministerio de Comercio (es decir, de los Técnicos Comerciales del Estado) antes de la reestructuración y los elogiosos comen-

tarlos de la misma al Real Decreto en el que ésta terminó plasmándose, una vez comprobado que, finalmente, no sólo no desaparecía su Ministerio, sino que "ganaba" para sí el siempre apetecible sector turístico.

4. Una lamentación más hay que añadir a las ya enumeradas, y es la complacencia con que la prensa (sin otra excepción, que yo sepa, que la de **Diario 16**, que un poco tardíamente acertó a denunciar la maniobra de los Cuerpos de élite) y la opinión pública en general han contemplado tan mezquino debate, una nueva rueda de molino más que los españoles nos venimos tragando en este largo y difícil parto de la democracia. Me explicaré. La inercia del pasado es todavía tan fuerte que las gentes en general (y con ello me refiero tanto al ciudadano como al militante, e incluso al líder político o sindical) siguen reaccionando ante acontecimientos como siempre lo hicieron y creyendo en consecuencia que todo lo que sea enfrentarse con el Gobierno o con la Administración equivale a luchar por la libertad. El trauma del franquismo no ha desaparecido a estos efectos, y por ello no se acierta a comprender aún que, aunque la democracia sea algo más que esto, las cosas ya han cambiado lo suficiente como para que resulte imprescindible matizar. Ya no basta, en efecto, con enarbolar una bandera, cualquiera que sea; ahora es preciso reflexionar un momento sobre el significado real de la bandera izada en cada caso, porque no todas son buenas. Esta, en concreto, no lo era, como ya hemos dicho, al igual que no lo eran tampoco otras semejantes que hemos visto

levantar entre aplausos en estos últimos tiempos (la de los farmacéuticos, por ejemplo, simples comerciantes que pretendían y pretenden encarecer los precios de los medicamentos a pagar por la Seguridad Social —es decir, por todos nosotros— y cuya actitud levantisca hemos contemplado complacidos, sin paramos a pensar qué había detrás y sin que nadie —los excelentes artículos de Félix Lobo en **El País** son la excepción— se haya preocupado de explicarlo; del "boicot" de las oposiciones, de los "penenas", "penedés" y demás habría también mucho que decir, una vez descorrido el velo "democrático" que hoy todo lo tapa).

El país, y sobre todo sus líderes, tienen que aprender con urgencia a seleccionar —y a filtrar— tanto frente de lucha como inopinadamente se abre cada día sin más que rebozar las reivindicaciones más mezquinas con una cierta salsa progresista, porque, de otro modo, se nos va a inundar la vida de auténtico "contrabando democrático" y nos vamos a ver sumidos sin remedio en la más negra de las confusiones.

• • •

Estas llamadas de atención me parecen más importantes, aquí y ahora, que el análisis del Real Decreto 1.558/1977, de 4 de julio, con el que se ha operado la reestructuración, análisis que habría que hacer a partir de presupuestos de orden técnico y cuyos resultados no serían en ningún caso demasiado interesantes para el gran público.

Por lo demás, de la reforma administrativa propiamente dicha,

que ese sí es un gran tema, ya habrá ocasión de hablar más adelante. De momento, lo considero prematuro, pues, en tanto no esté lista la Constitución y armado, en consecuencia, el esqueleto del Estado, mal puede pasarse a estudiar la Administración, que es su sólo aparato operativo, aparato cuya disposición y funcionamiento está en función, lógicamente, del rumbo general que se le quiera dar. Hay que saber primero, en efecto, si la obligada descentralización de las estructuras y funciones estatales se va a quedar en el nivel administrativo o, por el contrario, va a elevarse al nivel propiamente político, según es deseable. Hay que saber, concretamente, cómo va a resolverse el tema de las autonomías regionales para poder decir en cuál o cuáles sentidos tendrá que actuar la cirugía, pues lo que es evidente es que cirugía tendrá que haber en todo caso, ya que el país no podrá soportar el peso de cuatro niveles concurrentes de Administración: estatal, regional, provincial y municipal.

Todo esto condiciona básicamente cualquier reflexión sobre la reforma administrativa, cuya instrumentación futura requiere en cualquier caso la previa creación de un marco político adecuado en el que la burocracia quede inserta en el nivel secundario y servicial que la corresponde por naturaleza en relación con el nivel superior de la representación política de la colectividad nacional. Esto sí es urgente y no se hace con normas, a golpe de "Boletín Oficial", sino imponiendo un estilo basado en la afirmación de la superioridad de la política y no en la asunción demagógica de las reivindicaciones de los sectores funcionariales a la que tan proclives son hoy los partidos políticos y las centrales sindicales en su afán, legítimo pero peligroso, de engrosar sus filas a toda costa.

Es de esperar que una reflexión sobre los resultados de la movilización funcional que han propiciado al erigir la reciente reestructuración de los órganos superiores de la Administración del Estado como tema de polémica les ayude a comprender que no estaban en el buen camino y que para intentar siquiera abordar la tan necesaria reforma administrativa con alguna garantía se requiere otro talante diferente. De otro modo, la burocracia, que ha podido muchas veces con regímenes dictatoriales y democráticos, capitalistas y socialistas, aquí y fuera de aquí, terminará impidiendo, banalizando o desvirtuando cualquier programa de reforma. ■